

UNE CONCILIATION BELGO-DANOISE

(Affaire des SS « Gorm » et « Svava »)



La conciliation est un des modes classiques de règlement des litiges internationaux.

Confondue avec l'enquête dans la Convention de La Haye de 1907, elle semble s'en détacher déjà dans les Traités Bryan de 1913-1914, qui prévoient l'institution de commissions internationales permanentes, même dans les cas où le différend porte sur des points de droit. Successivement avec le Salvador et vingt-neuf autres Etats des commissions permanentes sont créées par les Etats-Unis (v. Fauchille, I, 3^e Partie, n° 970¹⁵ ; Sibert, II, p. 163 et s.).

C'est dans le cadre du Pacte de la S.d.N. et en marge de celui-ci, que la procédure de conciliation va s'affermir comme procédure autonome.

Le 26 mars 1920 la Suède avait conclu avec le Chili une convention instituant une commission permanente de conciliation ; le recours à cette commission était facultatif, mais les Parties s'interdisaient de s'adresser au Conseil selon l'article 15 avant d'avoir tenté la conciliation.

Au mois de juillet 1920, les Gouvernements suédois et norvégien, agissant séparément mais parallèlement, proposèrent des amendements au Pacte, rédigés en termes semblables, en vue de prévoir que l'examen des différends internationaux serait confié en premier lieu à des commissions nommées à l'avance et composées d'un président impartial et de membres désignés en nombre égal par les parties en litige.

Après diverses péripéties, cette initiative aboutit au vote par l'Assemblée d'une résolution datée du 22 septembre 1922 recommandant aux Membres de conclure sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'article 15 du Pacte, des conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des commissions de conciliation instituées par eux.

Deux considérations avaient contribué principalement à faire accueillir favorablement ce complément à l'armature du Pacte, d'une part l'hésitation des Etats à souscrire à la compétence obligatoire de la Cour telle qu'elle était prévue au protocole facultatif annexé à l'article 36 du Statut et d'autre part la méfiance manifestée par les Etats de moindre importance à l'égard de la médiation du Conseil de la Société des Nations, dont les membres paraissaient insuffisamment affranchis de leurs préoccupations nationales pour pouvoir arbitrer avec indépendance les différends qui leur étaient soumis.

Le succès de la nouvelle procédure parut pendant les premières années devoir être considérable. Déjà le 3 décembre 1921 l'Allemagne, étrangère à la S.d.N., conclut avec la Suisse un traité soumettant à la procédure de conciliation tout différend non susceptible d'être déféré à l'arbitrage. Les accords de Locarno firent aux commissions permanentes une place importante, prévoyant le recours à cette procédure comme facultatif pour les différends justiciables, obligatoire pour les autres. Et après que ces dispositions eurent été reprises dans de nombreuses conventions particulières, l'Acte Général pour le règlement pacifique des litiges internationaux élaboré à Genève en 1928 fit de la conciliation l'une des branches de la triple option offerte aux Etats en même temps qu'une des phases, facultative ou obligatoire, des procédures de règlement prévues dans les deuxième et troisième branches.

Or, chose curieuse, alors que la conciliation apparaît ainsi aujourd'hui dans le droit des gens positif comme une des méthodes essentielles de règlement pacifique de litiges, il semble bien que dans la pratique les Etats s'abstiennent d'y recourir.

C'est un fait, en tout cas, qu'aucune des affaires portées depuis trente ans devant la juridiction de La Haye ou devant des tribunaux d'arbitrage n'a, à ma connaissance, connu de préliminaire de conciliation.

Quant à des conciliations qui auraient mis fin à des litiges, la littérature juridique n'en mentionne presque aucun exemple (1).

(1) Voir le tableau sommaire dressé par Mme Suzanne Bastid dans l'étude consacrée à la Commission de conciliation franco-siamoise (Mélanges Scelle,

De là, le jugement désabusé d'une bonne partie de la doctrine contemporaine (Lauterpacht, II, par. II ; Hyde, 2^e éd., II, n° 558 B ; Rousseau, n° 635).

De là aussi, l'absence totale d'indication quelconque sur la technique de la conciliation, c'est-à-dire sur la façon dont les conciliateurs doivent agir pour avoir les meilleures chances de réussir dans leur mission.

C'est ainsi que l'auteur de la présente notice, bien que membre depuis plusieurs années de nombreuses commissions permanentes de conciliation dont aucune ne s'était jamais réunie, reconnaît s'être trouvé, ainsi que ses collègues, fort désorienté lorsque pour la première fois en septembre 1952 il fut convoqué comme membre de la commission permanente belgo-danoise.

Or, à l'expérience, ce mode de règlement s'est révélé comme offrant plus de ressources qu'on ne lui en attribue habituellement, et ne méritant pas le mépris ou l'oubli auxquels la pratique internationale semble le condamner.

Il a paru utile dès lors de publier les documents essentiels relatifs à la procédure suivie dans le cas du différend belgo-danois et de les commenter brièvement.

*
**

Deux navires de commerce danois, les SS Gorm et Svava, avaient été évacués d'Anvers le 11 mai 1940 par les autorités belges, puis avaient péri en mer ; leurs équipages avaient été conduits en France où ils avaient été internés, et le gouvernement danois réclamait la réparation des dommages subis par ses ressortissants.

Le 29 janvier 1952 les deux gouvernements s'adressèrent à M. Sandström, ancien Juge à la Cour Suprême de Suède, membre de la Cour Permanente d'Arbitrage, président du Conseil des Gouverneurs de la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge, en sa qualité de président de la Commission Permanente de Conciliation belgo-danoise. Des requêtes identiques lui furent remises simultanément par l'ambassadeur du Danemark et le Ministre de Belgique à Stockholm (Annexe I).

P. 3-4) ; tableau sans doute incomplet sans qu'il y ait faute de l'auteur car les conclusions des Commissions de Conciliation demeurent généralement inédites. C'est ainsi que n'a pas été publié le rapport de la Commission permanente de conciliation belgo-luxembourgeoise qui, sous la présidence de M. Max Baer, a réglé en 1934 un différend relatif à l'application de la convention Union Economique belgo-luxembourgeoise.

Dès réception de cette requête, le Président en informa par lettre les autres Membres de la Commission Permanente, soit en l'espèce :

M.C.T. Le Quesne Q.C. Barrister at Law,
le professeur J.P.A. François,
le Ministre plénipotentiaire Dr G. Cohn,
et le soussigné,

en même temps qu'il invitait les deux Gouvernements à lui remettre leurs premiers exposés.

La procédure écrite se déroula sans subir trop de retards, en sorte que le Président Sandström était en mesure de réunir la Commission à Stockholm le 6 septembre, les représentants des Parties n'étant convoqués que pour le lendemain.

Dès leur première rencontre, les membres de la Commission eurent conscience de l'extrême délicatesse de leur mission.

Sans doute l'objet du litige était-il suffisamment défini dans les requêtes conjointes.

De même était prévue une procédure écrite conforme aux alternances traditionnelles de mémoires, réplique et duplique en usage dans la procédure arbitrale, tandis que la procédure orale paraissait devoir se limiter à la réponse des représentants des Parties aux questions de la Commission et à la présentation d'observations finales.

Mais quant aux opérations ultérieures de la Commission, les précisions manquaient.

Tout en se référant à l'article 5 du Traité belgo-danois, les Parties donnaient pouvoir à la Commission de procéder à toutes mesures susceptibles de conduire à une conciliation. « Après examen de l'affaire », elle devait, suivant l'article 7 du Traité, « exposer aux Parties les termes de l'arrangement qui paraîtrait à la Commission *convenable* et leur impartir un délai pour se prononcer », tandis qu'à la fin des travaux « un procès-verbal constaterait soit l'arrangement intervenu, soit la non-conciliation ».

Cette dernière disposition paraissait écarter la divulgation des motifs inspirant la proposition d'arrangement. Spécialement elle paraissait interdire à la Commission de donner son avis sur les divers points de fait et de droit sur lesquels les Parties étaient en désaccord. Manifestement on avait voulu éviter que si la conciliation échouait, une Partie puisse faire état devant la Cour du préjugé pouvant résulter de cette première opinion.

Mais s'il en était ainsi, quelles chances avait-on de réaliser la conciliation ? Une fois formulée la proposition d'arrangement, à quel genre d'argumentation pourrait-on recourir pour la faire accepter ?

La tâche paraissait s'être encore compliquée au cours de la procédure écrite par l'accord survenu entre les Parties et dont mention était faite dans la réplique danoise. Aux termes de celle-ci, il avait été décidé de cantonner les plaidoiries sur le terrain des principes, étant entendu que, lorsque la commission aurait émis son avis (?) la question des chiffres serait abordée par les Parties sur l'invitation de la Commission, « sauf à se présenter devant la Commission si un accord n'intervenait pas entre elles dans un délai à fixer par la Commission ».

Une conciliation... sur des principes paraissait autrement difficile à réaliser qu'un rabais forfaitaire sur des montants, si du moins les propositions de la Commission n'étaient accompagnées de quelque exposé des motifs.

Comment du reste formuler des propositions relatives à des principes sans confondre la tâche de la Commission avec celle d'un Tribunal d'arbitrage ?

Cependant au fur et à mesure que se déroulaient les débats — au cours desquels du reste de très nombreuses questions furent posées aux parties — les échanges de vues poursuivis entre membres de la Commission firent apparaître plus clairement que s'il y avait identité complète entre la procédure de discussion entre les parties et celle qui est d'usage dans une instance arbitrale, par contre la délibération au sein de la Commission de Conciliation devait être totalement différente de celle d'un tribunal arbitral.

Sans doute les commissaires commencèrent-ils pas discuter comme des arbitres les mérites respectifs des thèses relatives aux différents points de fait et de droit qui divisaient les Parties, mais plusieurs commissaires, dans l'expression de leur opinion firent part spontanément à leurs collègues des doutes qui subsistaient entre eux ou du degré de confiance que leur inspiraient les conclusions ayant leur préférence.

Après quoi les membres de la Commission s'aperçurent que pour l'accomplissement de la mission spéciale qui leur avait été confiée, il n'était pas du tout indispensable soit pour chacun des membres d'opter de façon rigoureuse entre l'acceptation des diverses demandes danoises et leur rejet, soit pour la Commission de compter des votes. Bien au contraire, il importait de tenir compte

des hésitations et divergences d'opinion manifestées sur certains points si l'on voulait aboutir à une évaluation approximative des chances qu'avaient l'une et l'autre Partie de faire prévaloir leurs points de vue devant un organe judiciaire, au cas où le différend y serait porté. En somme la Commission devait concevoir son rôle comme celui non d'un juge, mais d'un conseil, avocat ou avoué, interrogé par un client sur les chances de succès d'une action judiciaire et l'opportunité d'une transaction, avec cette différence que la consultation lui était demandée par les deux parties.

Comprise de cette façon, l'élaboration de la proposition d'arrangement devenait une opération juridique, et non l'œuvre de spéculation ou de sondage psychologique qu'on aurait pu supposer : il ne s'agissait plus du tout de deviner derrière les thèses officielles les positions de repli arrêtées d'avance, mais de donner un avis objectif proportionnant le sacrifice demandé à chacun à ses risques de succès ou de défaite en cas d'instance judiciaire.

Une fois cette méthode adoptée par la Commission, son application s'avéra étonnamment aisée. Alors que sur certains points les avis des divers commissaires étaient fort divergeants, l'unanimité se fit relativement rapidement sur la proposition d'arrangement à soumettre aux parties.

Ce n'était là pourtant qu'une partie de notre tâche : il ne suffisait pas de proposer des termes d'arrangement. Comment, si l'on respectait le laconisme des procès-verbaux prévus dans la Convention d'arbitrage et de conciliation, faire comprendre aux parties les considérations dont la Commission s'était inspirée ?

En somme, il fallait concilier la consigne de discrétion qui nous était imposée avec les exigences d'une action morale de persuasion indispensable au succès de notre mission.

Ce résultat parut pouvoir être atteint en autorisant le Président à accompagner d'un commentaire verbal la présentation des termes de l'arrangement aux agents et conseils des parties. Le texte n'en serait pas remis, afin d'éviter qu'il puisse ultérieurement en être fait état en justice, mais des notes pourraient être prises par les agents des parties, qui n'y manqueraient pas. En fait, il ne paraît pas douteux que le rapport circonstancié qu'ils purent ainsi présenter à leurs gouvernements eut un effet déterminant sur la décision finale.

Toujours est-il que moins d'un mois après la remise des termes d'arrangement de principe, le Président de la Commission eut la satisfaction de recevoir de l'un et l'autre Gouvernement notification

de leur acceptation, ce qui lui permit de dresser le procès-verbal de conciliation. Après quoi, les Parties réussirent, sans recours nouveau à la Commission, à convenir du montant des indemnités à verser par la Belgique au Danemark, assurant ainsi le règlement final du différend.

L'aboutissement heureux de cette procédure fut sans aucun doute facilité par le caractère amical des rapports existant entre les Etats parties au litige, ainsi que par les liens de confraternité, les sympathies personnelles unissant entre eux les membres de la Commission. Encore cette expérience a-t-elle permis de pénétrer la psychologie et la technique d'un mode de règlement trop négligé dans la pratique internationale. A ce titre, elle nous a paru mériter qu'il en soit gardé trace dans la littérature judiciaire.

Nous reproduisons ci-dessous :

1° Le procès-verbal des séances tenues par la Commission permanente du 6 au 12 septembre 1952.

2° Le texte de la communication verbale adressée par le Président de la Commission aux agents et conseils des parties le 12 septembre 1952.

3° Le procès-verbal de conciliation établi en date du 10 octobre 1952.

ANNEXE I

PROCÈS-VERBAL

des séances tenues par la Commission Permanente de Conciliation
belgo-danoise

à Stockholm, du 8 au 12 septembre 1952

Présents :

le soussigné, Emil Sandström, Président de la Commission,
et tous les membres,

M. C.T. Le Quesne, Q.C.,

M. le Professeur J.P.A. François,

M. le Sénateur Henri Rolin, et

M. le Ministre, le Docteur Georg Cohn.

A partir du 9 septembre la Commission a été assistée par
Mlle Inga Meethz comme secrétaire.

Lundi, le 8 septembre :

Par lettres du 29 janvier 1952 adressées au Président de la Commission par les représentants à Stockholm des gouvernements

belge et danois, la Commission avait été saisie d'une demande des gouvernements de procéder à toute mesure susceptible de conduire à une conciliation dans un litige surgi à l'égard des vapeurs danois « Gorm » et « Svava » qui avaient fait l'objet de certaines mesures prises à Anvers après l'invasion allemande de la Belgique en mai 1940 par les autorités belges. Conformément à l'accord des gouvernements un échange de conclusions avait eu lieu entre les parties sous la direction du Président de la Commission.

Les membres avaient été convoqués à se réunir en séance privée à la date susindiquée à 10 heures du matin dans le bureau du Président, Hovslagargatan 2.

La réunion fut consacrée à une discussion sur la procédure à suivre. Entre autres il fut décidé de poser aux parties diverses questions pour élucider les faits. La séance fut levée à 12 h. 30.

Mardi, le 9 septembre :

La séance avait été fixée à 10 heures du matin comme la réunion de clôture prévue dans l'accord des parties pour donner à la Commission l'occasion d'adresser des questions aux représentants des parties, et, à ceux-ci, l'occasion de présenter leurs observations finales.

Les parties comparurent devant la Commission, représentées

Le gouvernement danois par son ambassadeur à Stockholm, Son Excellence M. Monrad-Hansen, M. N.V. Boeg, Conseiller de la Cour d'Appel de Copenhague, et M. le Docteur Aage Gregerson, conseil expert du Ministère des Affaires étrangères ;

et le gouvernement belge par son ministre à Stockholm, Son Excellence M. le Comte de Lalaing, Maître Robert de Smet, Avocat près la Cour d'Appel de Bruxelles, et M. le Docteur A. van der Essen, Directeur adjoint au Ministère des Affaires étrangères de Bruxelles.

Les représentants danois étaient accompagnés de MM. E. Olsen, A. Johansen, C. Sagilb et Rasmussen, en vue de donner éventuellement des renseignements.

Après de courtes allocutions du Président et des Ambassadeurs, la Commission posa des questions aux représentants des parties afin qu'elles y répondent au cours de leurs plaidoiries. La matinée fut au reste occupée par la plaidoirie de M. Boeg qui exposa le point de vue danois et les arguments invoqués en faveur des réclamations danoises.

Dans l'après-midi, Maître de Smet répondit en plaidant pour le gouvernement belge. Les débats furent interrompus à 5 heures et après un échange de vues privé entre les membres de la Commission la séance fut levée à 5 h. 30.

Mercredi, le 10 septembre :

La séance fut ouverte à 10 heures du matin, les parties étant représentées et assistées comme la veille. Les représentants des parties échangèrent des répliques.

La séance fut levée à midi et demi et reprise à 17 heures pour entendre la réponse de Maître de Smet aux questions qui lui avaient été posées.

Les débats furent déclarés clos et la séance fut levée à 18 heures.

Jeudi, le 11 septembre :

Après étude de l'affaire pendant la matinée, les membres de la Commission se réunirent dans l'après-midi pour délibérer. Après une courte interruption pour le dîner, les délibérations continuèrent.

A la suite de ces délibérations, la Commission décida à l'unanimité de proposer aux gouvernements un arrangement du litige suivant le document annexé.

La session fut levée à minuit.

Vendredi, le 12 septembre :

La Commission se réunit à 11 heures et les représentants des parties comparurent devant la Commission comme aux précédentes sessions. Le Président de la Commission exposa les faits de l'affaire comme ils se présentaient après les débats et donna un compte rendu sommaire des points de vue qui s'étaient manifestés au sein de la Commission, après quoi il lut les termes de l'arrangement proposé.

La Commission impartit aux Parties un délai d'un mois pour l'acceptation ou le rejet de l'arrangement, après quoi la Commission établirait le procès-verbal prévu dans le traité.

Si, en cas d'acceptation, les Parties ne pouvaient se mettre d'accord sur le montant des indemnités à payer, il serait loisible à chacune d'elles de saisir à nouveau la Commission.

Après de courtes allocutions des Ambassadeurs et du Président, la séance fut déclarée close à 12 h. 30.

Emil SANDSTRÖM.

Pour copie conforme :

Inga MEETHZ.

Al. BERGMAN-PAUL.

TERMES DE L'ARRANGEMENT PROPOSÉ

En ce qui concerne *le navire « Gorm » et sa cargaison*

le gouvernement belge supporterait, à concurrence d'une fraction qui de l'avis de la Commission pourrait être de 40 %, le dommage causé par le coulage du navire survenu au cours de son transfert vers Ostende, réserve faite des frais se rapportant au rapatriement de l'équipage, intitulés « frais divers », ainsi que des frets de marchandises, dont il sera question ci-après.

En ce qui concerne *la cargaison du « Svava »*

le gouvernement danois renoncerait à toute indemnité vu la somme déjà reçue du gouvernement britannique.

En ce qui concerne *les frets de marchandises*

le gouvernement belge en payerait la valeur non pour le trajet Anvers-Copenhague mais pour le trajet Anvers-Ostende quant aux marchandises à bord du « Gorm », et Anvers-Londres quant aux marchandises à bord du « Svava ».

En ce qui concerne *les équipages*

le gouvernement belge supporterait dans leur intégralité les frais de rapatriement des deux équipages, leurs salaires et frais de séjour pendant la période de leur internement, ainsi que la perte d'effets de l'équipage du « Svava » ; il supporterait à concurrence d'une fraction, pouvant être de l'avis de la Commission de 40 %, la perte d'effets de l'équipage du « Gorm », les indemnités de maladie et invalidité versées à certains membres de cet équipage et les frais occasionnés par la mise à la retraite anticipée du maître mécanicien Petersen.

En ce qui concerne *les intérêts*

le gouvernement belge payerait sur les sommes dues par lui un intérêt à 5 % calculé depuis le 6 septembre 1945 jusqu'au jour du paiement.

Pour copie conforme :

Inga MEETHZ.

Al. BERGMAN-PAUL.

ANNEXE II

TEXTE DE LA COMMUNICATION VERBALE

faite par le Président de la Commission de Conciliation
à la séance du 12 septembre 1952

A) EXPOSÉ DES FAITS

Après les renseignements complémentaires reçus des représentants des Parties, la succession des faits de la cause paraît se présenter de la manière suivante :

Le 9 avril 1940. — Au moment de l'agression allemande contre le Danemark, les deux navires SS « Gorm » et « Svava » se trouvaient à Anvers en voie de chargement. Leur cargaison comprenait pour partie des fers marchands, pour partie des marchandises diverses. Elle fut en partie déchargée à la demande ou avec l'accord des expéditeurs belges. Seule fut laissée à bord à peu de chose près la partie de fers marchands payée et assurée. Mais les navires furent maintenus dans le port par l'armement, leurs chaudières éteintes. Il résulte des explications fournies par les parties que des instructions avaient été données à cet effet par les autorités danoises agissant sur ordre du gouvernement allemand.

Le 10 mai, dans la matinée, deux capitaines danois reçurent du commissaire maritime une notification écrite dont l'original non plus que la copie signifiée n'ont pu être produits. Le document présenté par le gouvernement danois est une copie prise par un employé de l'agent de l'armement sur instruction de cet agent, auquel le document avait été communiqué par les capitaines. Malgré certaines incorrections de langue et de grammaire attribuables sans doute à des erreurs du copiste, on peut admettre que la notification faite avait pour objet, d'une part une décision prise à Bruxelles par la Régie de la Marine suivant laquelle les deux navires devaient être « saisis », d'autre part, comme conséquence de la saisie, une opposition au départ des navires.

Simultanément les deux navires reçurent chacun une garde de trois hommes ; cependant les capitaines furent autorisés à se rendre sans escorte chez le représentant de

leur armement. Les instructions antérieures ne furent pas modifiées.

Le surlendemain, 12 mai, eut lieu l'évacuation générale du port, 84 navires furent évacués en deux marées. En ce qui concerne les deux navires danois, le commissaire du port d'Anvers plaça à bord de chaque navire outre la garde militaire, un capitaine et un équipage réduit chargés de les conduire à Ostende. Au cours de ce voyage l'un des deux navires, le « Gorm », coula ayant heurté une mine, probablement allemande, causant la perte de la cargaison et des effets de l'équipage danois.

Le 14 mai, les capitaines et équipages des deux navires (ceux du « Gorm » avaient été transférés à bord du « Svava ») furent débarqués, traités avec rigueur et transférés en France, où ils furent internés jusqu'au 16 août pour être ensuite rapatriés par les soins du Consul général du Danemark.

Période du 14 au 28 mai. — Quant au navire « Svava », le gouvernement belge ayant placé à bord un capitaine belge avec équipage hollandais, le dirigea vers le Royaume-Uni à une date qui n'a pas été précisée mais qui se situe entre le 14 et le 28 mai. A son arrivée à Londres il fut saisi par les autorités britanniques.

La cargaison de fers marchands fut déchargée et mise sous hangar. Il semble qu'elle ait subi de fortes détériorations au cours d'un incendie de ces hangars causé par un bombardement allemand. C'est à cette circonstance que les intéressés attribuent le faible produit de la vente publique qui intervint dans la suite et qui ne rapporta qu'environ un quart du prix facturé.

B) DISCUSSION

Pour apprécier si et dans quelle mesure le gouvernement belge est tenu à compensation pour les différents dommages subis par les ressortissants danois, la Commission a jugé essentiel de rechercher avant tout la qualification juridique des mesures prises par les autorités belges à l'égard des navires « Gorm » et « Svava ».

La Commission s'est heurtée à des difficultés particulières à raison notamment de la pénurie des documents écrits et du long intervalle de temps qui s'est écoulé depuis 1940. D'autre part il

lui a semblé que par suite de la précipitation des événements, les autorités belges avaient été amenées à apporter des modifications aux mesures prises sans que de nouveaux actes aient pu être dressés.

Quoi qu'il en soit la Commission croit faciliter la conciliation en indiquant brièvement les opinions qui se sont fait jour dans son sein et les arguments qui furent invoqués.

Quant au navire « Gorm » et à sa cargaison.

Examinant tout d'abord la notification de la saisie faite le 10 mai au capitaine du navire, diverses interprétations furent envisagées ;

- 1° On eût pu concevoir que les navires danois eussent été saisis à titre de prise ; mais la Commission n'a pas cru devoir retenir cette hypothèse en présence des déclarations formelles du gouvernement belge suivant lesquelles il n'avait jamais eu pareille intention de traiter les navires danois en navires ennemis.
- 2° L'opinion fut émise d'autre part qu'on se trouvait en présence d'une réquisition. Suivant cette opinion, il suffit que le gouvernement belge ait eu pour idée dominante d'éviter que les navires danois ne tombassent aux mains des allemands, tout en se réservant peut-être simultanément la possibilité de les utiliser ultérieurement ; la saisie intervenue a eu un caractère de réquisition et a entraîné à charge de l'Etat requérant l'obligation de payer la contre-valeur des navires et de leurs cargaisons, si par suite d'événements de guerre il ne pouvait les restituer. Toutefois la majorité de la Commission estime que, du moins à l'origine, la mesure prise le 10 mai n'avait pas ce caractère vu qu'il ne correspondait aucunement avec les termes employés dans la notification faite aux capitaines et que les préoccupations du gouvernement belge ne comportaient à ce moment rien d'autre que l'interdiction de départ notifiée.
- 3° Certains membres furent toutefois d'avis que la saisie du 10 mai avait pu changer de caractère à partir du moment où, sans nouvelle notification écrite, les navires danois avaient reçu l'ordre d'appareiller puis avaient été, sous commandement belge, évacués du port, conduits en mer et dirigés sur Ostende. Quelques légittimes qu'elles puissent être, pareilles mesures leur semblaient devoir entraîner pour

l'Etat belge le devoir d'assumer les risques supplémentaires résultant de sa décision pour les navires, soit que l'on considérât la mesure prise comme assimilable à une réquisition, soit qu'on y vît un acte de gouvernement pris dans un intérêt national mais dépassant à l'égard d'un navire non ennemi les limites d'une simple détention et pouvant comporter dès lors obligation de supporter les risques en résultant.

- 4° A cela il fut objecté par d'autres membres que le transfert à Ostende avait la même nature que la saisie. Il s'agissait de mesures qui comme le fait du prince ou l'acte de puissance ne sauraient en l'absence de faute entraîner de responsabilité pour l'Etat qui les prend.

En présence de ces divergences d'opinion et des doutes conservés par certains membres quant à la solution qui devrait en droit être donnée au litige relativement à la perte du navire « Gorm » et de sa cargaison, la Commission a été unanime à estimer qu'il serait conforme à l'intérêt des deux Parties d'y mettre fin par un arrangement dont les conditions seront déterminées ci-après.

L'arrangement qui sera proposé pour les demandes d'indemnité relatives au navire « Gorm » ne s'étend pas cependant à tous les dommages énumérés sous les rubriques Navire vapeur « Gorm » ou Cargaison vapeur « Gorm » dans le mémoire du Gouvernement danois, certains d'entre eux devant, de l'avis de la Commission, faire l'objet d'un traitement distinct.

Il en va ainsi des postes du chapitre I intitulés « frais divers », lequel a été indiqué comme couvrant les frais de rapatriement des équipages depuis Marseille, et du poste « fret des marchandises chargées et non délivrées à cause de l'échouement ».

Quant au navire « Svava » et à sa cargaison,

La Commission constate que bien que ce navire ait fait l'objet de la part des autorités belges des mêmes mesures que le SS « Gorm », les sinistres qui ont atteint d'abord la cargaison et puis le navire lui-même se situent à une époque où les autorités britanniques avaient pris possession du navire et de la cargaison. Le navire fut réquisitionné par le gouvernement britannique et l'indemnité réglée. De même les intéressés reçurent le produit de la vente de la cargaison liquidée par l'autorité britannique. Tout cela se fit hors de toute intervention du gouvernement belge.

La Commission constate du reste que déjà le gouvernement danois s'est abstenu de demander une indemnité pour la perte du navire « Svava ».

La Commission estime que les raisons indiquées ci-dessus devraient conduire le gouvernement danois à ne pas insister sur ses demandes relatives à la cargaison du « Svava ».

Elle observe d'autre part que les chefs de dommage énumérés dans le mémoire danois sous la rubrique Navire « Svava », à savoir « frais divers » et « frets de marchandises », sont en réalité étrangers à la perte du navire et doivent, suivant la Commission, faire l'objet d'un traitement particulier.

Quant aux sommes réclamées pour frets de marchandises,

La Commission a constaté que les sommes réclamées sous cette rubrique visent les frets qui eussent été payés aux deux navires danois pour les marchandises chargées si elles eussent été transportées d'Anvers à Copenhague. Plus précisément il a été indiqué que les sommes réclamées s'appliquent aux quelques marchandises non encore payées, le fret des marchandises payées étant compris dans le paiement et dans la valeur de la cargaison assurée des deux navires, indiquée dans les demandes.

La Commission est d'avis que le paiement ou le remboursement de ces frets ne peut être mis à charge du gouvernement belge. Il y a lieu d'admettre que l'obstacle au voyage Anvers-Copenhague est résulté moins de son opposition au départ que de l'agression allemande qui, en fait du reste, suffit à bloquer les deux navires dans le port d'Anvers pendant un mois. S'il est vrai qu'après avoir été attaquée à son tour la Belgique s'opposa au départ des navires pour Copenhague, c'était parce que ce port était occupé par les Allemands.

Par contre la Commission constate que quelle que soit la conception qu'on se fait des mesures prises par le gouvernement belge à l'égard des navires, il convient que des frets soient payés par lui pour les transports de marchandises effectués sous son ordre. Ceci vise le trajet Anvers-Ostende pour le « Gorm » et Anvers-Londres pour le « Svava ».

Quant aux sommes réclamées pour dépenses faites dans l'intérêt des équipages,

La Commission est d'avis qu'il y a lieu d'établir une distinction entre les dépenses résultant du coulage du « Gorm » au cours du

déplacement d'Anvers à Ostende et celles résultant du débarquement forcé des équipages des navires à Ostende et de leur internement en France.

Il a paru à la Commission que les premières dépenses ne devaient être mises à charge de la Belgique que dans la mesure qui serait acceptée relativement aux autres pertes résultant du sinistre. Ceci concerne les postes du chapitre III *a* des demandes danoises intitulés Vapeur « Gorm » perte d'effets, indemnités versées (à quatre hommes d'équipage suivant les indications données) par la Fédération des Compagnies d'assurance et par les armateurs, et frais occasionnés par la mise en retraite de M. Petersen.

Par contre, en ce qui concerne les dépenses causées par les mesures prises le 14 mai et jours suivants à l'égard des deux équipages, le gouvernement belge en a reconnu le caractère injustifié et dès lors devrait accorder réparation intégrale des dommages ainsi infligés. Ceci vise les frais de rapatriement depuis Marseille figurant au chapitre I sous les lettres *a* (frais divers) et *b*, les salaires et frais de séjour figurant au chapitre II sous les lettres *a* et *b*, et la perte d'effets de l'équipage du « Svava » figurant sous la lettre *b*.

Enfin en ce qui concerne les intérêts,

La Commission trouve justifié que les indemnités qui seraient reconnues au Danemark soient productives d'intérêts. Le taux de 5 % proposé paraît équitable et n'a du reste pas été contesté. La Commission est d'avis par contre qu'il y aurait lieu de prendre pour départ du calcul d'intérêts la date du 6 septembre 1945 qui est celle où la première réclamation officielle et précise a été adressée au gouvernement belge.

Ces diverses considérations ont conduit la Commission unanime à adresser aux Parties les termes d'un arrangement qui bien entendu se limite aux principes, laissant aux Parties elles-mêmes, ainsi qu'il a été demandé à la Commission, d'en faire éventuellement application en vérifiant le montant des demandes.

Suivant le traité, la Commission doit fixer aux Parties un délai pour l'acceptation ou le rejet de ces termes. La Commission a décidé de fixer ce délai à un mois. Elle eût volontiers fixé un délai plus long mais elle s'est souvenu que ses pouvoirs venaient à expiration le 29 octobre prochain, et qu'il lui incombe encore après réception des réponses des Parties d'établir à leur intention le procès-verbal prévu dans la Convention.

Si après avoir notifié leur acceptation des principes fixés dans l'arrangement, les Parties ne peuvent se mettre d'accord sur le montant des indemnités à payer, il sera loisible à chacune d'elles de saisir à nouveau la Commission à l'expiration du délai qui leur aura été imparti par la Commission dans le procès-verbal de conciliation.

ANNEXE III

PROCÈS-VERBAL

Je soussigné Emil Sandström, Président de la Commission Permanente de Conciliation belgo-danoise, déclare

- 1° que j'ai été invité par lettres du 29 janvier 1952 qui m'étaient adressées par les représentants de Stockholm des gouvernements belge et danois à procéder à toute mesure susceptible de conduire à une conciliation dans un litige surgi à l'égard des vapeurs danois « Gorm » et « Svava » qui avaient fait l'objet de certaines mesures prises à Anvers après l'invasion allemande de la Belgique en mai 1940 par les autorités belges,
- 2° que la dite Commission comprend en plus de ma personne les quatre membres suivants :
 - M. C.T. Le Quesne, Q.C.,
 - M. le Professeur J.P.A. François,
 - M. le Sénateur Henri Rolin, et
 - M. le Ministre le Docteur Georg Cohn,
- 3° qu'après achèvement de la procédure écrite la Commission s'est réunie à Stockholm les 8, 9, 10, 11 et 12 septembre,
- 4° qu'elle a entendu les agents et conseils des Parties en leurs explications, notamment en réponse aux questions qu'elle leur a posées, soit

pour le Danemark son Ambassadeur à Stockholm M. Monrad-Hansen et M. N.V. Boeg, Conseiller à la Cour d'Appel de Copenhague, accompagnés de M. le Docteur Aage Gregersen, conseil expert du Ministère des Affaires étrangères, et des Sieurs E. Olson, A. Johansen, C. Sagilb et Rasmussen, soit

pour la Belgique son Ministre à Stockholm M. le Comte de Lalaing et Maître Robert de Smet, avocat près la Cour d'Ap-

pel de Bruxelles, accompagnés de M. le Docteur A. van der Essen, Directeur adjoint au Ministère des Affaires étrangères de Bruxelles,

- 5° que dans sa séance finale du 12 septembre j'ai fait au nom de la Commission aux représentants des Parties un exposé verbal des conclusions auxquelles la Commission était arrivée au sujet des faits de la cause en même temps que des opinions qui avaient été avancées au sein de la Commission,
- 6° que j'ai ensuite exposé aux Parties les termes d'un arrangement proposé par la Commission unanimement, dont je leur ai remis le texte paraphé par moi et visant à résoudre les principes à adopter dans le règlement de l'affaire,
- 7° que j'ai communiqué aux Parties que la Commission leur fixait un délai d'un mois pour me faire savoir si elles acceptaient les termes de l'arrangement proposé.
- 8° que j'ai été informé par lettre de M. l'Ambassadeur Monrad-Hansen en date du 4 octobre 1952 que le gouvernement danois a accepté les termes de l'arrangement, et que de son côté le gouvernement belge m'a par lettre de son Ministre M. le Comte de Lalaing en date du 9 octobre 1952, fait savoir qu'il accepte également les termes de l'arrangement proposé,
- 9° que je constate en conséquence que les Parties sont arrivées à un accord sur les principes à adopter pour le règlement du litige relatif aux navires « Gorm » et « Svava », à leurs cargaisons et à leurs équipages,
- 10° que les principes à adopter sont les suivants,

en ce qui concerne *le navire « Gorm » et sa cargaison*, que le gouvernement belge supportera, à concurrence d'une fraction qui de l'avis de la Commission pourrait être de 40 %, le dommage causé par le coulage du navire survenu au cours de son transfert vers Ostende, réserve faite des frais se rapportant au rapatriement de l'équipage, intitulés « frais divers » ainsi que des frets de marchandises, dont il sera question ci-après,

en ce qui concerne *la cargaison du « Svava »*, que le gouvernement danois renonce à toute indemnité, vu la somme déjà reçue du gouvernement britannique,

en ce qui concerne *les frets de marchandises*, que le gouvernement belge en payera la valeur non pour

le trajet Anvers-Copenhague mais pour le trajet Anvers-Ostende quant aux marchandises à bord du « Gorm », et Anvers-Londres quant aux marchandises à bord du « Svava »,

en ce qui concerne *les équipages*,

que le gouvernement belge supportera dans leur intégralité les frais de rapatriement des deux équipages, leurs salaires et frais de séjour pendant la période de leur internement, ainsi que la perte d'effets de l'équipage du « Svava » et qu'il supportera à concurrence d'une fraction, pouvant être de l'avis de la Commission, de 40 %, la perte d'effets de l'équipage du « Gorm », les indemnités de maladie et invalidité versées à certains membres de cet équipage et les frais occasionnés par la mise à la retraite anticipée du maître mécanicien Petersen,

en ce qui concerne *les intérêts*,

que le gouvernement belge payera sur les sommes dues par lui un intérêt de 5 % calculé depuis le 6 septembre 1945 jusqu'au jour du paiement,

- 11° que la mission de la Commission permanente de conciliation se trouve ainsi provisoirement terminée,
- 12° que la Commission invite les Parties à se mettre d'accord dans les trois mois de la présente sur le montant des indemnités à payer, étant entendu que si à l'expiration de ce délai elles ne se sont pas mises d'accord, il sera loisible à chacune d'elles de s'adresser à nouveau à la Commission pour les concilier.

Stockholm, le 10 octobre 1952.

Le Président de la Commission.

Les soussignés membres de la Commission déclarent confirmer le présent procès-verbal.

Henri ROLIN,

Professeur à la Faculté de Droit
de Bruxelles,

Membre de la Cour permanente d'Arbitrage.